

Relatoría

MESA REDONDA

“DESAFÍOS PARA LA CUMBRE DEL G20 DE LOS CABOS: ¿HACIA NUEVAS REGLAS DEL JUEGO PARA LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES?”

El 21 de Mayo de 2012, la **Fundación Standard Bank** organizó una jornada de debate y reflexión en Buenos Aires para analizar los desafíos de la gobernanza mundial y del comercio internacional de cara a la próxima cumbre del Grupo de los 20 (G20) en Los Cabos, México, los 18 y 19 Junio de 2012.

INTRODUCCIÓN

Félix Peña, *Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank*, introdujo el debate a partir de una pregunta: ¿Cómo alcanzar acuerdos y reglas comunes entre naciones que faciliten la gobernanza mundial, teniendo en cuenta que el mundo es cada vez más fragmentado y polarizado? El Embajador de México en Argentina, Francisco Eduardo del Río López, detalló los logros del G20 en los campos financieros y de la gobernanza mundial. Tras presentar los cinco ejes en los que México desea concentrar su Presidencia del G20, el Embajador subrayó la voluntad mexicana de propiciar un “Diálogo Ampliado” en torno a temas prioritarios con un mayor número de países y actores (ej. organizaciones no gubernamentales, think tank, jóvenes, y empresas). Julian Kassum, consultor en relaciones económicas internacionales, resaltó que uno de los grandes desafíos para el G20 es mantener un equilibrio entre su papel de “comité de crisis” y su ambición de actuar como “piloto de la economía mundial”.

PRIMER BLOQUE: EL NUEVO MAPA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL

Según **Jean Pierre Lehmann**, *Profesor en el IMD (Lausanne), fundador del Grupo Evian, y Senior Research Fellow en el Fung Global Institute* (<http://www.fungglobalinstitute.org>), anticipar que el futuro del mundo será multipolar es la predicción más cercana a una certeza que podamos asumir. La pregunta es qué tipo de multi-polaridad se perfila: ¿acaso se avecina un mundo en movimiento, equitativo, colaborativo y responsable, o al contrario un mundo estancado, conflictivo, insustentable y proteccionista? La tendencia actual parecería inclinar la balanza hacia el segundo escenario.

La amplitud, la profundidad y la rapidez de los cambios actuales resulta ser una combinación explosiva. Los líderes políticos no tienen suficientemente en cuenta las nuevas realidades de la economía mundial. Existe un “governance gap” (brecha de gobernanza) entre la agenda del G20 y las transformaciones socio-económicas mundiales, tales como los cambios demográficos (caída de la mortalidad en África, urbanización creciente), el agotamiento de los recursos naturales a escala global, y la irrupción de las tecnologías de información y comunicación, la cual implica una revolución intelectual además de industrial.

A pesar de la crisis europea, que es no sólo económica sino también política y cultural (como lo evidencia la erosión del sentimiento de solidaridad europea, particularmente entre las nuevas generaciones), el mundo ofrece razones para ser optimistas.

¹ La estabilización económica, el fortalecimiento de los sistemas financieros, la mejora de la arquitectura financiera mundial, la promoción de la seguridad alimentaria, y el desarrollo sustentable.

Dentro de los diez países que alcanzaron las mayores tasas de crecimiento económico en los últimos años, siete son africanos. El mundo ha conocido la mayor reducción de pobreza jamás experimentada. Para las economías emergentes, el gran desafío es ahora superar la trampa de ingresos medios ("middle-income trap") para pasar de países en desarrollo a países desarrollados. La experiencia reciente de los cuatro únicos países que lograron este paso (Singapur, Corea, Taiwán y Hong Kong) sugiere que no serán las políticas económicas, sino más bien las políticas políticas (democracia, educación e inclusión social) que harán la diferencia.

Para **Welber Barral**, Profesor en el Instituto Rio Branco (Brasilia) y ex Secretario de Comercio Exterior de Brasil, existen dos problemas a los cuales se deben enfrentar los países miembros del G20. En primer lugar, el gran número de actores que participan de las cumbres y los diferentes objetivos que estos persiguen dificultan la construcción de consenso entre los países. En segundo lugar, la convocatoria a un diálogo sobre una gama de temas cada vez más amplia puede generar trabas en el proceso de toma de decisiones.

El G20 no teniendo personalidad jurídica, ni secretaría permanente, su programa de trabajo depende mucho de la voluntad política de los líderes y del impulso dado por el país que asume su presidencia anual. Si bien las declaraciones sucesivas del G20 han introducido pocas medidas concretas, han permitido la expresión de aspiraciones y principios políticos comunes. De este modo, el G20 aspira a tener un rol preponderante como actor de la gobernanza mundial. Busca intervenir en el proceso de formación de opinión, siendo un foro que refleja la actual distribución de poder económico, y fomentar un mayor grado de coordinación entre las instituciones globales de un mundo cada vez más multipolar.

La influencia positiva del G20 se sintió más específicamente en relación al proceso de reforma del Fondo Monetario Internacional (FMI). Para seguir en esta dirección, sería de suma importancia que el Plan de Acción de Los Cabos esté orientado a incrementar la vigilancia del FMI sobre políticas cambiarias y los flujos de capital. Con respecto al programa de trabajo del G20 sobre la seguridad alimentaria, cabe destacar que algunas de las propuestas vinculadas a eliminar la volatilidad del precio de los alimentos podrían tener efectos perjudiciales para los países exportadores de materias primas alimentarias.

Luego de las exposiciones de Jean-Pierre Lehmann y Welber Barral, se inició una sesión de debate. Entre los principales puntos abordados, destacan:

La pertinencia de la agenda del G20:

- El G20, en su conjunto, parece no percibir los problemas de fondo que tiene la gobernanza mundial. El 90% de la atención de los líderes G20 está absorbido por temas económicos y financieros. No se anticipa en los debates las implicaciones que tendrán la "tercera revolución industrial" (cf. el informe de The Economist del 21 de Abril de 2012) o la "revolución del gas de esquisto (shale gas)". Los temas comerciales, medio-ambientales, y de propiedad intelectual también han sido dejados en un segundo plano en la agenda del G20, a pesar de constituir desafíos de primera importancia para la gobernanza mundial.

La legitimidad del G20:

- Si el papel del G20 como comité de crisis está generalmente bien aceptado, en cambio, su voluntad de actuar como "piloto de la economía mundial" plantea un problema de legitimidad. Por ejemplo, el G20 pretende promover la seguridad alimentaria pero no incluye en su composición a ninguno de los países pobres importadores netos de alimentos que son los más vulnerables a la volatilidad de los precios de las materias primas.

- El G20 ha instalado la costumbre de invitar un número limitado de países a sus cumbres, pero la selección de países invitados obedece más a consideraciones políticas que a una verdadera intención de inclusión democrática.

El papel de los países emergentes en la gobernanza mundial:

- La democratización de las instituciones internacionales sigue acumulando retraso. Los países avanzados frenan la reforma de la gobernanza del FMI (donde Brasil todavía tiene un menor poder de voto que Bélgica), mientras que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sigue funcionando sin representante del mundo islámico o de los continentes africanos y latinoamericanos.

- Los países emergentes golpean la puerta de las instituciones internacionales pero su aporte queda poco claro: ¿con qué visión y para qué propósito? Se arrojan el derecho de representar a los otros países en desarrollo pero, hasta ahora, se han concentrado en alcanzar logros particulares, basados en la defensa de su soberanía y de sus intereses nacionales, en vez de buscar soluciones comunes.

Los retos de la gobernanza mundial:

- En la actualidad, el sistema de gobernanza mundial da lugar a un cierto "vacío institucional". A diferencia de los anteriores quiebres en donde había claros ganadores (ej: Yalta), aquí todos los países se consideran ganadores. Este esquema inédito donde no se han definido ganadores-perdedores alimenta el vacío institucional y llama a nuevos mecanismos para generar soluciones colectivas.

- Los cambios económicos son de tal profundidad y rapidez que las probabilidades de que las políticas nacionales y las instituciones globales sigan este proceso son más bien "utópicas". Como lo plantea el economista Dani Rodrik, se deberá imponer algún límite a la globalización, y particularmente a la expansión mundial de los mercados financieros, ya que no son completamente compatibles con la realidad de los gobiernos nacionales.

- La multiplicación de las cumbres presidenciales, y sus pocos logros concretos, ha conducido a una erosión de su credibilidad como mecanismo de gobernanza informal.

- En el contexto actual de crisis, resulta difícil consensuar cambios estructurales, especialmente cuando los instrumentos son poco disponibles o débiles. Sería por lo menos importante encontrar mecanismos para organizar mejor el disenso, tales como mecanismos de solución de diferencias.

- Los modelos de asociación multilaterales en el pasado funcionaban bajo una estructura piramidal – en donde existía una clara jerarquía – pero dada las características del mundo multipolar actual, este esquema debe evolucionar hacia un universo de redes de gobernanza, interconectadas y sin liderazgo establecido.

- No se puede crear un mercado global sin una comunidad global. Hay que encontrar una base de valores comunes para generar la confianza, que sólo se puede constituir a largo plazo.

SEGUNDO BLOQUE: ARQUITECTURA Y SISTEMA DE REGLAS PARA GOBERNAR LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES DEL SIGLO 21

Oswaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, examinó los lazos entre América Latina y Asia Pacífico y comparó los procesos de integración regional de cada zona. En ochos años, China pasó de ser un socio marginal a uno determinante para América Latina. El despertar chino tuvo efectos diferenciados para México y América Central (donde la balanza comercial es deficitaria por la competencia en el sector manufacturero) y para los países de América del Sur (donde la balanza comercial es más equilibrada por la demanda en recursos naturales).

En Asia Pacífico, la integración regional es una idea relativamente nueva, estimulada por la integración "de facto" de los mercados. La región cuenta con una alta integración de la estructura productiva, redes de financiamiento fuertes, e importantes gastos en logística e infraestructura. Su punto focal es el acuerdo ASEAN, con una posible profundización de la relación con China, Japón y Corea del Sur (ASEAN +3). En contraste, la integración regional latinoamericana ha sido una integración "de jure", que fue impulsada por los gobiernos desde los años 60 pero que encuentra dificultades en incorporarse a la realidad. Además carece de un marco institucional claro que permita la elaboración de estrategias conjuntas.

Para Osvaldo Rosales, América Latina no ha de sufrir de una supuesta “maldición” por tener recursos naturales. La cuestión es saber aprovecharlos y pasar de exportadores de materias primas a exportadores de conocimiento y servicios incorporados a materias primas. El otro desafío es convertir el regionalismo latinoamericano en un proceso más amigable para las cadenas de valor globales. Para ello, es necesario diseñar estrategias conjuntas de aproximación a la región Asia Pacífico, que podrían tomar la forma de un viaje conjunto de presidentes o ministros a China. Una meta de tal estrategia conjunta podría ser atraer inversión china en proyectos regionales.

Marcel Vaillant, Profesor en la Universidad de la República (Uruguay), explicó que la reducción de los costos de comercio (tanto físicos como arancelarios) llevó a un incremento de la actividad económica y de su internacionalización (la relación exportaciones a producto aumentó de más de 10 puntos en 30 años). Paralelamente asistimos a una fragmentación del sistema productivo a escala global, llevada por sectores dinámicos y cada vez más especializados (ej. insumos procesados, manufacturas de alto contenido tecnológico, servicios a las empresas).

De ahí se desprende una diversificación y profundización de la agenda de asuntos que requieren disciplinas internacionales. Más allá de los tradicionales temas de fronteras, la agenda comercial tiende a involucrar cada vez más políticas generalmente consideradas como domésticas. También se amplían los ámbitos en donde las reglas se negocian y comprometen desde el clásico unilateralismo hasta el bilateralismo, el plurilateralismo y las múltiples modalidades del multilateralismo. Este marco genera un gran problema de consistencia entre el conjunto de reglas establecidas en el sistema comercial internacional.

Un ejemplo de problema que aumenta la incertidumbre sobre las relaciones comerciales y erosiona los avances en los procesos de liberalización comercial es la proliferación de barreras no-arancelarias (BNA). Para Marcel Vaillant, la primera batalla debe ser mejorar la transparencia, a través de una clasificación actualizada de las BNA y un mayor grado de coordinación y monitoreo entre las distintas agencias multilaterales. La próxima etapa será de considerar la elaboración de un programa global de control y eliminación de las BNA bajo la coordinación de la OMC y de forma armonizada con los acuerdos comerciales preferenciales.

Luego de las exposiciones de Osvaldo Rosales y Marcel Vaillant, se inició una sesión de debate. Entre los principales puntos abordados, destacan:

Los retos de la integración regional:

- El riesgo de “reprimarización” de América Latina no se debe considerar como una fatalidad. El encadenamiento con China ofrece oportunidades para redefinir la asociación de la región con el gigante asiático y con Asia Pacífico en su conjunto. Las economías latinoamericanas deben desarrollar actividades de “agro-business” a partir de sus sectores agrícolas y de “mining-business” a partir de sus sectores mineros.

- Avanzar en el proceso de integración regional requiere pensar menos en términos de países y más en términos de redes. Por ejemplo, los “chinos de ultramar” representan una red constitutiva de la integración regional asiática. El acercamiento entre América Latina y la región Asia Pacífico debe también pasar por mayores conexiones con este tipo de redes.

- El déficit de infraestructuras ha sido un freno a la mayor integración regional latinoamericana. Este atraso sólo podrá resolverse mediante un esfuerzo conjunto de los países de la región y con el apoyo de China. Este ejemplo subraya nuevamente la importancia de plantear una estrategia común para el acercamiento con China.

- Para fomentar un regionalismo abierto, sería importante lograr una buena integración de los sectores de los servicios en los acuerdos de libre comercio, aunque implique probablemente negociaciones más complejas.

Las cadenas de valor globales:

- Los líderes políticos no parecen tener conciencia de la realidad de las cadenas de valor globales y del nuevo paradigma del "Hecho en el Mundo". Sería útil fomentar canales de diálogo entre gobiernos y actores económicos para explicar esta nueva realidad y discutir de sus implicaciones políticas.

- Como lo plantea Pascal Lamy, el Director-General de la Organización Mundial del Comercio, hay que cambiar la narrativa sobre el comercio internacional. El mercantilismo no permite entender que hoy es necesario importar para luego exportar. Los gobiernos deberían evitar tirarse tiros al pie aplicando medidas restrictivas al comercio que podrían afectar sus propios sectores productivos.

- La dinámica de las cadenas de valor globales da lugar a lo que se denomina la "curva de la sonrisa". La primera punta de la sonrisa corresponde a actividades de investigación y diseño que llevan mucho valor agregado. La parte baja de la curva representa las etapas intensivas en mano de obra o recursos naturales, que llevan menor valor agregado. Las actividades de ventas y servicios corresponden a la segunda punta de la sonrisa. Hoy el reto es tratar de ubicarse en las puntas de la sonrisa.